

A ação coletiva na cogestão dos espaços territoriais e recursos naturais de uso coletivo na Reserva Extrativista do Rio Cajari

José Newton Costa¹

¹ Doutor em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará. Analista ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), lotado na Superintendência do IBAMA no Estado do Amapá, Brasil. E-mail: newtonap1@hotmail.com

RESUMO: O artigo analisa a ação coletiva na cogestão dos espaços territoriais e dos recursos naturais de uso coletivo na Reserva Extrativista do Rio Cajari. A área objeto da pesquisa é a Reserva Extrativista do Rio Cajari, na região sul do Estado do Amapá. Adotou-se uma abordagem qualitativa. As informações necessárias para a descrição do presente trabalho foram colhidas em entrevistas com moradores e antigos técnicos do CNPT/IBAMA, durante nossa atuação como analista ambiental do IBAMA/AMAPÁ na RESEX-CA, assim como em alguns trabalhos já realizados por pesquisadores na RESEX-CA. Os resultados demonstraram que, inicialmente, a RESEX-CA respondia pela gestão de toda a Reserva. Posteriormente foram criadas mais duas associações de moradores e trabalhadores, duas cooperativas de produtores/trabalhadores e duas associações de mulheres da RESEX-CA, que também fazem parte do Conselho Deliberativo (CD), que é a instância máxima de gestão da RESEX-CA. Durante as reuniões do CD, podem-se observar mais claramente as disputas pelo poder. Algumas entidades representativas chegam a articular com outras de fora da RESEX-CA, no sentido de fazer valer suas posições e seus interesses. Conclui-se que a cogestão de uma área protegida, por meio de ação coletiva por via de instituições comunitárias e governamentais, é certamente o aspecto mais complexo da experiência de implantação das Resex. A criação das Resex constitui uma forte inovação institucional em nosso país. Longe de ser a solução final, impõe imensos desafios aos responsáveis pela gestão das áreas coletivas de conservação.

Palavras-chave: Ação coletiva. Cogestão. Reserva extrativista. Organização. Poder.

Collective action in the co-management of territorial spaces and natural resources for collective use in the Extractive Reserve Rio Cajari

ABSTRACT: The article analyzes the collective action in co-management of territorial spaces and natural resources for collective use in the Extractive Reserve Cajari River. The object of research area

is the Extractive Reserve Cajari River in the south of Amapá region. It adopted a qualitative approach. The information required for the description of the present study were collected from interviews with technicians and former residents of CNPT / IBAMA, in our role as environmental analyst at the IBAMA / AMAPÁ in RESEX-CA, as well as in some previous work by researchers at RESEX- CA. The results showed that initially the ASTEX-CA was responsible for the management of the entire reservation. Later they were created over two associations of residents and workers, two cooperatives of producers / workers and two associations of women RESEX-CA, which are also part of the Deliberative Council (CD), which is the highest level of management RESEX-CA. During the meetings of the CD can be observed more clearly the struggle for power. Some representative bodies come to network with other outside the RESEX-CA, to assert their positions and their interests. It was concluded that the co-management of a protected area, through collective action through community institutions, non-governmental and governmental organizations, is certainly the most complex aspect of the Resex deployment experience. The creation of the extractive reserve is a strong institutional innovation in our country. Far from being the ultimate solution, imposes immense challenges to those responsible for managing the collective conservation areas.

Keywords: Collective action. Co-management. Extractive reserve. Organization. Power.

1 INTRODUÇÃO

As reservas extrativistas (Resex) são um modelo de área protegida, genuinamente brasileiro. Sua criação resultou de ações coletivas empreendidas por extrativistas da Amazônia – principalmente de seringueiros do Estado do Acre nas décadas de 70 e 80 do século XX – no âmbito de movimentos sociais de luta pela terra e por uma nova forma de desenvolvimento compatível com a conservação e o uso sustentável das florestas de forma coletiva (ALLEGRETTI, 2002; GONÇALVES, 2003).

Indo além do protecionismo e fortemente embasadas na teoria dos recursos naturais de uso comum (DIEGUES, 2001; FEENY et al., 2001; HARDIN, 2002), as primeiras reservas extrativistas foram estabelecidas em 1990: Alto Juruá (AC), Chico Mendes (AC), Ouro Preto (RO) e Rio Cajari (AP).

Essas áreas têm por objetivos principais proteger os meios de vida e a cultura de populações extrativistas e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais. Inicialmente regulamentadas pelo Decreto n.º 98.897, de 30 de janeiro de 1990 (BRASIL, 1990a), as reservas extrativistas foram reconhecidas pela Lei Federal n.º 9.985, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000), que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de

Conservação da Natureza (SNUC), como parte do grupo das unidades de uso sustentável.

Geridas por um conselho deliberativo (CD), as reservas extrativistas são áreas de domínio da União cujo uso é concedido a populações tradicionais. Nessas áreas, é permitido o uso sustentável de parcelas dos recursos naturais e a implementação de estruturas voltadas para a melhoria da qualidade de vida das comunidades. Para cada reserva extrativista, é definido um plano de manejo (PM), que contém as normas de uso e o zoneamento da unidade (BRASIL, 2000).

A criação dessas unidades de conservação é motivada por demandas de populações tradicionais, que, na sua luta por um modelo de justiça socioambiental e de desenvolvimento condizente com suas especificidades culturais, atuam muitas vezes no centro dos principais conflitos socioambientais brasileiros, como a grilagem de terras, a expansão de grandes empreendimentos excludentes, a exploração não sustentável de madeira, o avanço da fronteira agropecuária, desmatamentos ilegais, processos de especulação imobiliária e de ocupação urbana e turística da costa marinha, a carcinicultura.

No que se refere especificamente ao Amapá, o processo de reivindicação de uma área para uso e gestão pelas próprias comunidades foi sendo engendrado ao longo dos mais diferentes conflitos e formas de resistência vivenciadas pelas populações tradicionais do Sul do Estado. Inicialmente, contra a expropriação e a violência a que foram submetidas, em distintos momentos históricos, pelo sistema de aviamento, que foi o principal instrumento de exploração da mais absoluta mais-valia, primeiro por um único controlador, depois por uma empresa comercial (PICANÇO, 2005).

Posteriormente, os conflitos vivenciados foram decorrentes da opressão e da constante ameaça de expulsão representada pela “segurança” do grande capital, no espaço representado pelo Projeto Jari, implantado em pleno projeto de integração nacional patrocinado pelo Governo Militar. Nesse processo de resistência, a partir de então, os extrativistas do Amapá passam a articular-se com o movimento nacional liderado pelos seringueiros acreanos, unificando o movimento de luta pela criação de áreas reservadas à exploração dos recursos naturais sob o controle das populações tradicionais, que foi desembocar na criação da Reserva Extrativista do Rio Cajari (PICANÇO, 2005).

A Reserva Extrativista do Rio Cajari (RESEX-CA) foi criada pelo Decreto n.º 99.145, de 12 de março de 1990 (BRASIL, 1990b), com área de 481.650 ha, depois ampliada para 501.771,1014 ha, por meio do Decreto Federal s/n.º, de 30 de setembro de 1997, que dispõe sobre a declaração de interesse social e ecológico para fins de desapropriação. A RESEX-CA está localizada nos municípios de Laranjal do Jari, Vitória do Jari e Mazagão. A área da reserva é dividida em três grandes setores, que se caracterizam como espaços diferenciados, notadamente relacionados ao curso do rio Cajari: alto, médio e baixo.

Sem negar a importância das unidades de conservação numa política de contenção da perda da diversidade biológica, a complexidade da problemática socioambiental costuma muitas vezes colocar em xeque a maneira pela qual as unidades de conservação são criadas, administradas e avaliadas. Todavia, diante do fracasso dos sistemas de gestão baseados em políticas centralizadas e instituições rígidas, muito esforço de pesquisa tem sido investido no intuito de contribuir para a criação de alternativas.

O atual paradigma de gestão das reservas extrativistas fundamenta-se num sistema de cogestão, que é uma forma de parceria, na qual o governo, as comunidades de usuários dos recursos no âmbito local, os agentes externos (organizações não governamentais, universidades e institutos de pesquisas) e outros atores sociais compartilham responsabilidade e autoridade para tomadas de decisão na busca da gestão coletiva dos recursos naturais.

Entretanto, mesmo com esse novo arranjo institucional, inúmeros são os problemas vivenciados pelas comunidades no tocante ao acesso aos espaços territoriais e aos recursos de uso comum que são as reservas extrativistas.

Diante desse cenário, este trabalho objetiva analisar os desafios da cogestão da RESEX-CA, no que se refere à ação coletiva das organizações sociais e econômicas dos extrativistas e/ou moradores da reserva, assentadas no colegiado de cogestão (CD), quanto às adaptações, tanto por parte do Estado brasileiro, como pelas comunidades envolvidas nessa nova forma de partilhar as decisões em áreas de uso comum.

Para tanto, utilizamos o enfoque da teoria da ação coletiva, mobilizando os conceitos-chave de ação coletiva, conflitos, poder, organização e participação, a fim de tentar atingir os objetivos definidos e responder às questões levantadas. A categoria ação de análise coletiva foi o fio condutor neste trabalho; as demais categorias contribuem para a melhor compreensão de aspectos ligados à categoria central.

Adotou-se uma abordagem qualitativa. As informações necessárias para a descrição do presente trabalho foram colhidas em entrevistas com moradores e antigos técnicos do Centro Nacional para o Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais (CNPT), ligado ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA), durante nossa atuação como analista ambiental do IBAMA no Amapá na RESEX-CA, assim como em alguns trabalhos já realizados por pesquisadores na RESEX-CA.

2 SUPORTES TEÓRICOS

As teorias da ação coletiva referem-se a cenários em que existe um grupo de indivíduos, um interesse comum entre eles e um conflito potencial entre o interesse comum e o interesse de cada indivíduo. Os seguintes autores são uma referência para a reflexão sobre essa categoria: Feeny et al. (2001), Hardin (2002), Olson (1999) e Ostrom (2002, 2011).

A ação coletiva ocorre quando se requer que mais de uma pessoa contribua com seu esforço para atingir um resultado. As pessoas que vivem em zonas rurais e que usam recursos naturais, por exemplo, participam de ações coletivas diariamente quando plantam ou colhem alimentos conjuntamente, usam uma instalação comum para comercializar seus produtos, dão manutenção a sistemas de irrigação local ou vigiam suas áreas para assegurar que os usuários respeitem as regras e reúnem-se para decidir sobre as regras relacionadas com os aspectos anteriores (OSTROM, 2011).

A literatura sobre grupos de interesse adquiriu uma nova orientação com Olson (1999). Ele critica a teoria tradicional dos grupos e organizações quando revê seus postulados que ressaltavam o caráter onipresente e determinante dos grupos de interesse na configuração do sistema político. Seu alvo preferido é a crença generalizada de que conjuntos de indivíduos com interesses compartilhados constituem grupos que implementarão ações coletivas visando à realização dos interesses supostamente compartilhados pelos membros de cada grupo particular.

Olson (1999) questiona o postulado de que haveria uma mudança toda vez que estivessem em jogo bens públicos: de um comportamento racional individualista passar-se-ia para um comportamento coletivo. Argumenta que os princípios da racionalidade individual não autorizam a conclusão de que indivíduos com interesses comuns produzirão ações coletivas.

Não é fato que só porque todos os indivíduos de um determinado grupo ganhariam se atingissem seu objetivo grupal que eles agirão para atingir esse objetivo, mesmo que todos eles sejam pessoas racionais e centradas nos seus próprios interesses. Na verdade, a menos que o número de indivíduos do grupo seja realmente pequeno, ou a menos que haja coerção ou algum outro dispositivo especial que faça os indivíduos agirem em interesse próprio, os indivíduos racionais e centrados nos próprios interesses não agirão para promover seus interesses comuns ou grupais (OLSON, 1999, p. 14).

Ao tratar de uma teoria dos grupos sociais e das organizações, Olson revela que o propósito característico da maioria das organizações só poderia ser a promoção dos interesses de seus membros. Porém, o autor ressalta que os membros também têm interesses puramente individuais, diferentes dos interesses dos outros membros. Então, é preciso definir as relações entre o tamanho de um grupo e os incentivos para que os membros contribuam para a consecução dos objetivos grupais.

Partindo da contradição entre racionalidade individual e racionalidade coletiva, Olson acredita que haja diferenças de desempenho entre grupos pequenos e grandes para o suprimento de bens públicos. Revela-se, assim, sua tentativa de formulação de uma taxonomia dos grupos considerando a produção de bens públicos. As variáveis centrais da teoria olsoniana são, pois, o tamanho dos grupos e os incentivos seletivos.

Em grupos pequenos, em que cada membro usufrui uma fração do benefício total suficientemente ampla, pressupõe-se que o bem coletivo será produzido.

Nos grupos intermediários, em que nenhum membro usufrui uma parcela do benefício total suficientemente ampla, de forma que ninguém tem disposição de arcar sozinho com os custos de produção do benefício grupal, mas nos quais a contribuição ou a falta de contribuição individual tenha um efeito considerável sobre os custos de produção e sobre os benefícios de outros indivíduos, o bem poderá ser produzido ou não.

Já nos grupos grandes, em que a contribuição individual de membros singulares não produz qualquer diferença perceptível para os outros membros do grupo, é certo que o bem coletivo não será produzido, a menos que haja coerção ou outro tipo de incentivo que leve os membros do grupo a agir de acordo com o interesse comum.

A teoria de Olson supõe a aplicação do modelo econômico ao problema da ação coletiva. A decisão individual acerca da participação em ação coletiva dar-se-ia em contextos paramétricos, isto é, supondo-se que o indivíduo tem uma informação completa e todos os parâmetros para tomar a melhor decisão. Nesse caso, o indivíduo saberia o que pode ganhar ou perder em cada uma das opções que lhe estão apresentadas, contaria com determinados recursos e poderia calibrar a relação custo benefício de cada uma das opções escolhidas.

Olson (1999) identificou os dois principais fatores para a construção de uma teoria explicativa da ação coletiva: 1) a natureza do bem e 2) os atributos daqueles que são afetados, incluindo o tamanho do grupo.

Cunha (2000, p. 13) resume assim a principal contribuição do trabalho de Olson:

mostrar que os indivíduos não vão agir de forma cooperativa automaticamente para proporcionar bens públicos, mesmo que tenham benefícios com essa ação. Estes bens públicos serão proporcionados apenas quando incentivos especiais evitam o problema dos *free riders*.

Hardin (2002) também abordou o problema da contradição entre racionalidade individual e racionalidade coletiva. Embora enfocando o tema da superpopulação, seu principal legado foi a metáfora do manejo de recursos de propriedade comum. Utilizou o exemplo de um pasto comum para mostrar que, ao maximizar benefícios e minimizar custos, os pastores, agindo racionalmente, acrescentariam mais animais em seus pastos até que se ultrapassasse a capacidade de suporte do sistema e, desse modo, todos perderiam. Assim, a liberdade em relação a recursos comuns gera a ruína de todos (HARDIN, 2002). A metáfora, para os estudos de ação coletiva, traduz-se num dilema social – a “tragédia dos comuns” –, que é a principal lição deixada pelo seu seminal artigo.

A fim de evitar a “tragédia dos comuns”, Hardin (2002) chegou à conclusão de que é preciso contar com a privatização dos recursos e/ou a interferência externa do Es-

tado. Nesse último caso, definir-se-iam regras de acesso e de uso dos bens comuns, isto é, formular-se-iam arranjos institucionais com responsabilidades mutuamente acordadas com e entre os membros da população afetada.

O problema é que a realização de arranjos institucionais não é algo trivial, porque há sempre o risco de *freeriders* e frequentemente de fracassos nas tentativas de ação coletiva.

Segundo Feeny et al. (2001), o modelo de Hardin é compreensivo, mas incompleto. Suas conclusões sobre a tragédia inevitável baseiam-se em seus pressupostos sobre livre acesso, ausência de restrições aos comportamentos individuais, condições pelas quais demandas excedem ofertas e sobre usuários incapazes de alterar regras.

Em Feeny et al. (2001), verifica-se que Hardin não deu muita importância à capacidade que as pessoas têm de formular arranjos institucionais (autorregulação), capazes de estabelecer regras entre membros de grupos. Essa terceira opção não existe no modelo de Hardin. Arranjos institucionais podem ser estabelecidos por pessoas afetadas por problemas coletivos. Hardin também não observou fenômenos culturais no exemplo que apresentou, como se os pastores não tivessem história.

Políticas públicas baseadas na ideia de que indivíduos racionais podem superar dilemas sociais por meio de incentivos ou sanções externas podem fracassar. Por outro lado, indivíduos podem criar regras de cooperação quando têm um comportamento participativo nas tomadas de decisão, podem ser capazes de apreender normas de reciprocidade e regras sociais que possibilitam a superação de diversos dilemas sociais (OSTROM, 2002).

Na teoria dos jogos, o problema da ação coletiva ganha outra dimensão: a decisão racional deixa de ser paramétrica e passa a ser considerada no campo de uma racionalidade estratégica (a análise é feita com base nas interações entre os distintos atores). Isto é, os indivíduos passam não só a valorar os parâmetros de custo e benefício, mas também a antecipar as decisões dos demais que entram no jogo porque eles podem afetar a possibilidade de alcançar o resultado que se busca. Nesse caso, o que pode ser ótimo para um indivíduo com determinados parâmetros pode ser ruim se outros jogadores quiserem a mesma coisa. Por exemplo: se todas as pessoas possuísem veículo automotor, o trânsito, certamente, seria mais caótico do que na atualidade, no caso das grandes e médias cidades.

A aplicação da teoria dos jogos, em situações estratégicas, aos fundamentos da ação coletiva está ligada ao jogo do dilema do prisioneiro, que tem um forte poder heurístico para explicar dilemas coletivos. O trabalho de Hardin pode ser considerado pioneiro nesse sentido.

Segundo Ostrom (2011), as teorias da ação coletiva teriam uma primeira e uma segunda geração. Para a autora, Olson e Hardin pertenceriam à primeira geração. Por isso, Ostrom (2011) reconhece os esforços desses autores, mas apresenta as limitações que enfrentaram ao tratar do problema da ação coletiva. A principal crítica é

que os indivíduos foram vistos como seres atomizados, egoístas, totalmente racionais e detentores de parâmetros objetivos para a tomada de decisões.

Portanto, são múltiplos os fatores que afetam a probabilidade de os indivíduos resolverem problemas de ação coletiva. Devem-se esperar diferentes tipos de comportamentos quando os indivíduos lidam com diferentes tipos de bens, diferentes funções de produção dos bens e diferentes formas de apropriação dos bens.

Ostrom (2011) observa que a ação coletiva resulta fundamentalmente de um problema de consenso moral, político ou ideológico de metapreferências ou de coordenação emocional, mas também envolve um problema de negociação e de intensidade de cooperação dependente das preferências (ordenamento de resultados individuais e coletivos). Ostrom (2011) define ação coletiva como um processo de interação estratégica (escolha interdependente) que requer consentimento moral, político ou ideológico (não dissidência, indiferença ou apatia) e cooperação racional (não “pegar carona”) dos indivíduos que pertencem a uma coletividade. Além disso, a ação coletiva depende das crenças e das oportunidades endógenas e exógenas.

Ostrom (2011) ressalta que, num contexto de interdependência estratégica, não é claramente discernível a conexão entre preferências e resultados das ações individuais. Problemas de informação e capacidade limitada para influenciar os resultados coletivos e individuais podem existir. Segundo ela, o problema da ação coletiva é que, além de consentimentos, de cooperação e de crenças, ela necessita também de oportunidades materiais e institucionais.

Portanto, quando os indivíduos dão seu consentimento a ações coletivas e delas participam, podem ser movidos por vários sentimentos. O papel das motivações para a tomada de decisão torna-se um ponto que deve ser considerado nessa problemática. Essas motivações não são somente de natureza material.

O postulado da racionalidade parece, pois, ser mais adequado ao entendimento dos diversos contextos em que se dão processos de ação coletiva. Por outro lado, o postulado do *homo economicus*, agente racional sempre maximizador de ganhos materiais, tem sofrido muitas críticas porque, ao menos metodologicamente, desconsidera as emoções, as preferências e as motivações de natureza moral (OSTROM, 2011).

Assim, quando da decisão de participar ou não de ações coletivas, os atores podem ter conflitos motivacionais de duas ordens: 1) motivações que refletem suas preferências materiais e 2) motivações de caráter moral (OSTROM, 2011).

O conflito é uma das formas mais ativas da socialização. Uma vez instaurado, desencadeia um dualismo e leva a um modo de coesão, mesmo que isso cause a destruição de um dos envolvidos (SIMMEL, 1983).

Segundo Glasl (1997, p. 14-15 apud SCHMITZ; MOTA; SILVA JÚNIOR, 2008, p.4), o conflito social é uma interação entre atores na qual pelo menos um deles sente que há uma incompatibilidade de pensamento, de representação, de percepção, de sen-

timento ou de querer com um outro, de modo que, na ação, ocorre um impedimento em razão do outro.

A expressão “organização” remete, por um lado, a um objeto social, por outro, a um processo social que está no cerne da ação humana. As administrações públicas, as empresas industriais, comerciais e de serviços, assim como os partidos políticos ou as associações de todo tipo de que somos, simultaneamente, empregados, membros, militantes e/ou clientes, são todos organizações.

Friedberg (1995) define organização como um conjunto humano formalizado e hierarquizado que visa a assegurar a cooperação e a coordenação de seus membros no cumprimento de determinados fins. Na condição de estruturas de ação coletiva, as organizações precisam resolver os problemas de que depende a sua sobrevivência, e o conflito é um desses problemas.

Segundo Friedberg (1995), o problema central de todas as organizações como estruturas coletivas de ação é garantir a sua sobrevivência como conjuntos organizados. Isso pressupõe a organização do comportamento de um determinado número de atores cuja cooperação é indispensável, mas que têm um certo grau de autonomia que lhes permite seguir interesses que não são necessariamente convergentes. Os conflitos de interesses, as incoerências são os tributos que a organização tem de pagar para sobreviver e para poder mobilizar as contribuições dos seus membros, sem os quais não pode funcionar.

Finalmente adotamos o conceito de poder de Crozier e Friedberg (1993, p.39 apud SCHMITZ; MOTA; PRADO, 2007, p. 7): “a possibilidade disponível de indivíduos ou grupos de influenciar outros indivíduos ou grupos”. O poder caracteriza-se, assim, como uma relação entre atores, sem necessariamente incluir o dever de obedecer (dominação).

3 A AÇÃO COLETIVA DAS REPRESENTAÇÕES COMUNITÁRIAS NA COGESTÃO DA RESEX DO RIO CAJARI

Um dos requisitos para que seja viabilizada a implementação das reservas extrativistas, com base no paradigma do desenvolvimento sustentável, é a efetiva participação dos moradores, por intermédio das instituições representativas das comunidades, nas ações governamentais, na perspectiva de que possam legitimar suas demandas, garantir a transparência e a eficiência das tomadas de decisão no CD.

A criação da Resex do Cajari, em 1990, apresentou uma nova realidade aos moradores das comunidades da área, levando-os a organizarem-se para viabilizar as novas demandas resultantes da cogestão do território, bem como para receber do IBAMA a concessão real de uso, pois a legislação que institucionalizou a Reserva exigia uma representação comunitária como gestor oficial, impondo aos comunitários uma nova lógica, no sentido de buscar a institucionalização e o cumprimento da burocracia.

Essa situação confirma a referência feita por Hardin (2002) à interferência externa do Estado, que define as regras de acesso e de uso dos bens comuns. Dito de outro modo: formular-se-iam arranjos institucionais com responsabilidades mutuamente acordadas com e entre os membros da população afetada e o Estado, como forma de evitar a tragédia.

Com essa perspectiva inicial, o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), assessorado pelo Instituto de Estudos Amazônicos (IEA) e apoiado financeiramente pelo World Wildlife Fund (WWF) e pela Konrad Adenauer Stiftung (KAS), realizou uma série de discussões com os moradores na maioria das comunidades, o que resultou na criação da Associação dos Trabalhadores Extrativistas do Rio Cajari (ASTEX-CA), em setembro de 1991, com a finalidade de garantir a autossustentabilidade dos recursos naturais e a exploração racional de seu potencial.

Antes da criação da ASTEX-CA, todas as ações em torno da Reserva eram comandadas pelo CNS Regional Amapá. Ao longo do tempo, a ação do CNS foi concentrando-se mais no campo da mobilização política, na articulação com o poder público, com os segmentos do movimento nacional e com agentes externos, embora o órgão mantenha o poder de intervenção em situações de maior crise interna. Com a criação das associações, as mesmas assumiram a gestão e a coordenação das atividades políticas e as cooperativas para a produção coletiva no interior da Reserva.

Inicialmente, a ASTEX-CA respondia pela gestão de toda a Reserva, sendo respaldada pelo Plano de Utilização (PU) da Reserva Extrativista do Rio Cajari (BRASIL, 1996), que determina uma série de comportamentos que devem ser cumpridos pelos moradores:

Este plano objetiva assegurar a sustentabilidade da Reserva Extrativista do RIO CAJARI mediante a regulação da utilização dos recursos naturais e dos comportamentos a serem seguidos pelos moradores. Está aqui contida a relação das condutas não predatórias incorporadas à cultura dos moradores, bem como as demais condutas que devem ser seguidas para cumprir a Legislação Brasileira sobre o meio ambiente (BRASIL, 1996, p. 20).

De acordo com o trabalho de Olson (1999), os indivíduos resolvem participar de ações de caráter coletivo a partir de um cálculo de custo e benefício. Os sujeitos não contariam com suficientes razões para atuar em prol de um interesse comum ou grupal, a menos que o tamanho do grupo seja suficientemente pequeno ou exista alguma medida de coerção ou algum outro tipo de ferramenta que incentive a dita ação.

Isso se verificou com a aprovação do Plano de Utilização em 1995: foram estabelecidos “comportamentos” e “condutas” que devem ser cumpridos, sob pena de o infrator sofrer penalidades, que deverão ser estabelecidas pela ASTEX-CA (normas mais tarde também assumidas por outras associações). Assim, as organizações comunitá-

rias passaram a ter o poder formal de decidir sobre vários temas importantes na vida local, segundo as competências que lhes foram atribuídas pelo citado plano:

- a) resolver problemas decorrentes da execução do Plano;
- b) indicar um técnico habilitado para elaborar o plano de manejo florestal;
- c) promover o reordenamento da ocupação e do uso dos castanhais;
- d) estimular a criação de animais silvestres, inclusive peixes, para alimentação, comércio ou repovoamento da Reserva;
- e) resolver, juntamente com o CNPT/IBAMA, problemas que possam existir entre os moradores, no que se refere às áreas de uso comum: terra, rios, lagos, praias, barrancos e outras;
- f) realizar a fiscalização e a proteção da Reserva;
- g) aplicar penalidades aos moradores que infringirem as normas do Plano, o que pode chegar à perda da concessão de uso do morador;
- h) aprovar a entrada de novas famílias na Reserva;
- i) aprovar a transferência do morador de uma colocação para outra.

Aqui se constata que às associações é atribuído o poder nos termos de Crozier e Friedberg (1993 apud SCHMITZ; MOTA; PRADO, 2007): a possibilidade que indivíduos ou grupos têm de influenciar outros indivíduos ou grupos. Trata-se de uma relação entre atores, sem necessariamente incluir o dever de obedecer (dominação).

Se, por um lado, ficou evidente o poder atribuído à Associação, por outro, deve-se destacar que o pleno exercício desse poder precisava da aprovação do CNPT/IBAMA; esse poder também deve ser respaldado pelas representações dos núcleos comunitários e pelo conjunto dos moradores, “na qualidade de co-autores e co-gestores na Administração da Reserva” (BRASIL, 1996, p. 20).

Conforme demonstrado, o Plano de Utilização serve de base da regulação das relações entre os moradores, a Associação e o CNPT/IBAMA. Aos moradores é atribuída a condição de corresponsáveis na gestão; na prática, porém, essa competência é assumida, quase exclusivamente, por uma pequena parte da Diretoria das Associações, principalmente seus presidentes, que acabam por decidir sozinho. Com isso ocorrem distorções, e lideranças acabam beneficiando apenas o grupo que lhes é mais próximo, a comunidade em que residem e aquelas em que exercem maior influência, reproduzindo práticas comuns no meio político e do poder público.

Estudos recentes corroboram o que observamos e registram que essa situação tem favorecido mudanças nas relações sociais ante a concentração e o acesso aos recursos naturais, estabelecendo novas relações de poder, o que tem gerado diferenças socioeconômicas entre os agroextrativistas, que também desconhecem as normas e a legislação a que são submetidos (Plano de Utilização, Estatuto da Associação, Lei de Crimes Ambientais), e comprometido o papel de cogestores que lhes é atribuído (SILVA, 2007).

Autores como Allegretti (1998) e Silberling (1996) afirmam que as dificuldades para fortalecer a organização interna das comunidades do Cajari decorrem da pequena participação de seus moradores no processo de criação da Reserva. Diferentemente da Resex Chico Mendes, construída com base em uma identidade sindical, e da Resex do Juruá, fruto da defesa dos direitos humanos e da igreja do Santo Daime, no Cajari teria faltado uma ideologia unificadora. Também não havia, antes da criação da Reserva do Cajari, nenhuma experiência de elaboração de projetos autônomos ou de organizações não governamentais (ONG), o setor da igreja ligado à Teologia da Libertação não atuava na área, o que dificultou o processo organizativo.

Ainda para Allegretti (1998), vários são os problemas relacionados aos aspectos institucionais e gerenciais, dentre os quais ela ressalta: dificuldades de compreensão das normas contidas no PU, comportamento burocrático do órgão gestor (IBAMA), falta de qualificação dos técnicos envolvidos com a Reserva. A própria história da ASTEX-CA, cuja gestão é marcada por problemas financeiros e administrativos e pela desconfiança por parte da comunidade, revela a fragilidade das instituições representativas dos moradores do Cajari.

Em trabalho realizado na RESEX-CA, Lima (2000) ressaltou as dificuldades por que passavam as organizações da RESEX-CA, como a falta de legitimidade, a falta de confiança da maioria dos moradores, as irregularidades administrativas e financeiras, as formas de condução de processos eleitorais e a falta de envolvimento em muitas das comunidades da reserva. Ainda hoje os mesmos problemas são evidenciados em outros trabalhos, como o de Filocreão (2007) e o de Silva (2007).

Para muitos dos moradores da RESEX-CA, os benefícios resultantes do Projeto RESEX, inicialmente administrado pelo CNPT/IBAMA e pela ASTEX-CA, ficaram restritos, em sua maioria, à área de influência da diretoria, onde morava o presidente, ou seja, no Alto Cajari. O próprio atual presidente da ASTEX-CA reconhece que “o povo da reserva achava que o recurso era aplicado só no Alto Cajari, e por isso quiseram dividir a área por três associações [...] e isso foi aprovado pelo pessoal do CPNT e do CNS” (R. R. L., presidente da ASTEX-CA).

Atualmente, a Reserva do Cajari está dividida em três áreas administrativas (Alto Cajari, Médio-Baixo Cajari e Litoral-Ajuruxi), que estão sob a responsabilidade de três associações cogestoras. Além da ASTEX-CA, que ficou responsável pela gestão do Alto Cajari, foram criadas mais duas associações: a Associação dos Moradores Agroextrativistas do Cajari (AMAEX-CA), fundada em 1.º de agosto de 1999, responsável pela gestão da faixa litorânea e Ajuruxi, e a Associação dos Produtores Agroextrativistas do Médio e Baixo Rio Cajari (ASSCAJARI), legalizada em 2003, para fazer a gestão do médio e do baixo curso do rio. Com a criação dessas associações, as competências definidas no Plano de Utilização passaram a ser assumidas por cada uma delas dentro de sua área de atuação.

Dessa forma, é razoável supor, como defende Friedberg (1995), que, ao constituírem suas organizações (associações e cooperativas), os atores buscam formalizar e

hierarquizar os conjuntos humanos a fim de assegurar a cooperação e a coordenação de seus membros no cumprimento de determinados fins.

No que se refere ao surgimento de novas representações comunitárias, a discussão evoluiu no sentido de que a produção e a comercialização fossem assumidas pelas cooperativas, ficando as associações responsáveis pela organização social e política.

Nesse sentido, foram criadas duas cooperativas: a Cooperativa dos Produtores Agroextrativistas da Reserva do Rio Cajari (COOPERCA), em dezembro de 1996, que atua no médio e baixo Cajari com o objetivo de produzir e comercializar palmito de açaí, e a Cooperativa Mista Agroextrativista dos Trabalhadores do Alto Cajari (COOPERALCA), em janeiro de 2001, para viabilizar a produção, o beneficiamento e a comercialização da castanha.

Como resultado da criação das novas associações e cooperativas, estabeleceu-se outra correlação de forças no interior da Reserva. Antes todas as decisões emanavam de uma única representação comunitária – a ASTEX-CA –, portanto, mais concentrado era o poder. Atualmente, as decisões são tomadas por diferentes entidades, a depender do setor em que ocorra a demanda (alto, médio ou baixo Cajari), ampliando os agentes decisórios. Além da diminuição da área de influência da única instituição, criou-se um ambiente de disputa dentro dos próprios setores em que mais de uma entidade permanece atuando. Esse fato é particularmente evidente no alto Cajari, onde lutam por influência as lideranças da ASTEX-CA e da COOPERALCA.

Além das cooperativas, foram também instituídas duas associações lideradas por mulheres: a Associação das Mulheres do Baixo Cajari (AMBAC) e a Associação das Mulheres Agroextrativistas do Alto Cajari (AMAC). Segundo o atual presidente da AMAC, essa associação originou-se da reorganização da Associação das Mulheres do Cajari (AMC), surgida em dezembro de 1997, da qual herdou o prédio e os equipamentos que seriam usados na produção de sabão de castanha e que foram financiados pelo governo estadual. A função social e a efetiva atuação dessas associações ainda são uma incógnita, mas, para Picanço (2005), é possível afirmar que elas são tuteladas por lideranças masculinas, numa clara estratégia de manter e de ampliar a influência em sua área de atuação.

As três associações de moradores e trabalhadores, as duas cooperativas de produtores e trabalhadores e as duas associações de mulheres da RESEX-CA fazem parte do Conselho Deliberativo (CD), que é a instância máxima de gestão da RESEX-CA. Durante as reuniões do CD, podem-se observar mais claramente as disputas pelo poder. Algumas entidades representativas chegam a articular-se com outras de fora da RESEX-CA, no sentido de valer suas posições e seus interesses.

Olson (1999) acredita que haja diferenças de desempenho entre grupos pequenos e grandes no suprimento de bens públicos: para ele, em grupos pequenos, nos quais

cada membro usufrui uma fração do benefício total suficientemente ampla, o bem coletivo será produzido. No entanto, em nossa pesquisa, observamos que, mesmo com a divisão em vários grupos menores (mais duas associações de extrativistas e moradores, duas cooperativas e duas associações de mulheres), não houve melhorias quantitativas ou qualitativas com relação à gestão no âmbito da participação no CD.

Por isso, acreditamos, como Ostrom (2002), que políticas públicas baseadas na ideia de que indivíduos racionais podem superar dilemas sociais por meio de incentivos (fábrica de palmito, usina de beneficiamento de castanha *dry*, hotel ecológico) ou de sanções externas (PU, PM, CD) estão sujeitas ao fracasso.

Todas as formas de organização, seja associação, seja cooperativa, enfrentam problemas, como baixa participação dos membros nas reuniões convocadas, alto índice de inadimplência das mensalidades, falta de assembleias ordinárias convocadas pelas diretorias – verificam-se apenas assembleias para a eleição de diretoria de dois em dois anos –, falta de reuniões para prestar contas ou mesmo para discutir assuntos para serem levados ao CD. Outro problema observado por Silva (2007) é a permanência dos atuais presidentes à frente das organizações por vários mandatos, o que leva à formação de uma elite local e impede o surgimento de novas lideranças, de certa forma concorrendo para a manutenção dos mesmos problemas acima mencionados.

Conforme nos diz Bordenave (1994), a participação é algo que se aprende e se aperfeiçoa por meio de sua promoção, além de ser um instrumento de desenvolvimento da consciência crítica e de aquisição de poder.

Outras influências marcantes dos interesses que orientam as disputas internas decorrem do fato de que uma parcela significativa das lideranças está ligada a partidos ou a determinados políticos, chegando a funcionar como seus cabos eleitorais.

A tutela exercida por políticos sobre algumas lideranças comunitárias chega ao extremo de estabelecer, em alguns casos, relações de emprego, conforme registrado em estudo realizado por Silva (2007, p. 90): “todas as lideranças locais do Baixo Cajari mantêm vínculos empregatícios com o prefeito [Prefeitura] de Vitória do Jari, com o cargo de agentes comunitários [...] é pago um salário mínimo pelos serviços prestados à associação”.

Por outro lado, é possível afirmar que a população tem ciência dos problemas enfrentados, mas nesse espaço há sempre uma interdependência, relações de parentesco e/ou de compadrio que orientam a forma de agir das pessoas. Nessa lógica, a troca de favores – um precisa ou poderá vir a precisar do outro – faz com que “muitos dos que falam, mudam de opinião ou se calam” (F. S. V., morador do alto Cajari e sócio da ASTEX-CA). De alguma forma, esperam que a omissão também possa trazer-lhes algum benefício ou que, pelo menos, não lhes traga dificuldades futuras.

A fraca participação em quantidade e qualidade das organizações da RESEX-CA no CD reflete-se diretamente nos atuais problemas vivenciados pelas populações extrativistas que não conseguem eco dentro do CD: invasão nos ramais do alto Cajari por 186 famílias não extrativistas de fora, com atividades de pecuária e agricultura de escala, contrariando o artigo 18 do SNUC, criação da bubalinocultura causando imensos impactos ambientais nos ecossistemas de várzea e campos inundáveis, práticas ilegais de caça e pesca por pessoas de fora dos municípios do Laranjal do Jarí, Vitória do Jarí, Mazagão, Santana e Macapá, uso dos recursos naturais, sem prévia autorização do órgão gestor, falta de alternativas econômicas, entre outros.

Na mesma linha de Gohn (2003), confirmamos que a gestão das áreas protegidas por intermédio dos conselhos, consultivos ou deliberativos, bem como de outros espaços e bens coletivos, para ser participativa e inclusiva, deve ser o mais consciente, representativa, legítima e eficaz possível. Só assim serão atingidos os objetivos básicos da unidade de conservação de proteger os meios de vida e a cultura das populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação de instrumentos jurídicos para a gestão de formas coletivas de espaço e de exploração de recursos naturais por meio de reservas extrativistas constitui uma forte inovação institucional em nosso país. Longe de ser a solução final, impõe imensos desafios aos responsáveis pela gestão das áreas coletivas de conservação.

Passada a fase inicial da luta pela terra, na qual a ação coletiva reveste-se de um forte caráter mobilizador e unificador das ações individuais, no momento seguinte observa-se na RESEX-CA a emergência de sérios conflitos no seio das unidades coletivas a partir do afloramento de interesses individuais em detrimento dos coletivos.

A inexistência de arranjos institucionais claros e suficientemente testados, capazes de legitimar a ação tanto dos órgãos oficiais quanto das comunidades envolvidas para a gestão dessa área de conservação, continua sendo responsável pelo fracasso da experiência de participação das organizações sociais e econômicas na cogestão na RESEX-CA por intermédio do Conselho Deliberativo.

A cogestão de uma área protegida, por meio de ação coletiva em instituições comunitárias, não governamentais e governamentais, é, certamente, o aspecto mais complexo da experiência de implantação das reservas extrativistas.

Apesar das dificuldades e dos problemas evidenciados no processo de cogestão da RESEX-CA, conduzido pelas entidades dos agroextrativistas, é possível afirmar que a forma de gestão baseada na participação comunitária representa um avanço em relação aos períodos que antecederam a criação da reserva, quando a área era controlada com base na violência e na extrema exploração. Essa realidade ainda se reflete fortemente nas ações das populações locais, mar-

cadamente submissas e dependentes das decisões das chamadas lideranças e dos técnicos governamentais.

REFERÊNCIAS

- ALLEGRETTI, Mary Helena. **Proposta de plano de desenvolvimento da Reserva Extrativista do Rio Cajari**. Brasília, DF: MMA; IBAMA; CNPT; PPG7, 1998. 158 p.
- ALLEGRETTI, Mary Helena. **A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros**. 2002. 827 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2002.
- BORDENAVE, Juan Enrique Díaz. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. 84 p.
- BRASIL. Decreto n.º 98.897, de 30 de janeiro de 1990. Dispõe sobre as reservas extrativistas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 jan. 1990a. Seção 1, p. 2122.
- _____. Decreto n.º 99.145, de 12 de março de 1990. Cria a Reserva Extrativista do Rio Cajari. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 mar. 1990b. Seção 1, p. 5007.
- _____. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. **Plano de utilização da Reserva Extrativista do Rio Cajari/AP**. Brasília, DF: IBAMA, 1996. 32 p.
- _____. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1.º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Seção 1, p. 1.
- CUNHA, Luiz Alexandre Gonçalves. Confiança, capital social e desenvolvimento territorial. **R. RA'EGA**, Curitiba, n. 4, p. 49-60, 2000.
- DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana; MOREIRA, André de Castro C. (Org.). **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: NUPAUB-USP, 2001. 294 p.
- FEENY, David et al. A tragédia dos comuns: vinte e dois anos depois. Tradução de André de Castro C. Moreira. In: DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana; MOREIRA, André de Castro C. (Org.). **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: NUPAUB-USP, 2001. p. 17-42.
- FILOCREÃO, Antônio Sérgio Monteiro. **Agroextrativismo e capitalismo na Amazônia: as transformações recentes no agroextrativismo do Sul do Amapá**. 2007. 520 f. Tese (Doutorado em Ciências – Desenvolvimento Socioambiental) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2007.
- FRIEDBERG, Erhard. Organização. In: BOUDON, Raymond (Dir.). **Tratado de sociologia**. Tradução de Teresa Curvelo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995. p. 375-412.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

- GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Geografando nos varadouros do mundo**: da territorialidade (o seringal) à territorialidade seringueira (a reserva extrativista). Brasília, DF: Ibama, 2003. 590 p.
- HARDIN, Garret. La tragedia dos bienes comunes. In: SMITH, Richard C.; PINEDO, Danny. **El cuidado de los bienes comunes**: gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonia. Lima: IEP; Instituto del Bien Común, 2002. (Estudios de la Sociedad Rural, 21). p. 33-48.
- LIMA, Tatiana Lobato de. Populações tradicionais e Estado: interesses e disposições normativas na RESEX Cajari/AP. In: COELHO, Maria Célia Nunes; SIMONIAN, Ligia Terezinha Lopes, FENZL, Norbert (Org.). **Estado e políticas públicas na Amazônia**: gestão de recursos naturais. Belém: Cejup: UFPA-NAEA, 2000. p. 83-97.
- OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp, 1999. 205 p.
- OSTROM, Elinor. Reformulando los bienes comunes. In: SMITH, Richard C.; PINEDO, Danny. **El cuidado de los bienes comunes**: gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonia. Lima: IEP; Instituto del Bien Común, 2002. (Estudios de la Sociedad Rural, 21). p. 49-77.
- OSTROM, Elinor. **El gobierno de los bienes comunes**: la evolución de las instituciones de acción colectiva. Trad. y rev. téc. de Leticia Merino Pérez. 2. ed. México: Fondo de Cultura: UNAM, 2011. Original: 1990.
- PICANÇO, José Reinaldo Alves. **Reserva Extrativista do Rio Cajari**: verso e reverso da territorialização no sul do Amapá. 2005. 158 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. 2005.
- PICANÇO, José Reinaldo Alves. **Desenvolvimento, sustentabilidade e conservação da biodiversidade na Amazônia**: a produção familiar agroextrativista em áreas protegidas no Sul do Amapá. 2009. 385 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2009.
- SCHMITZ, Heribert; MOTA, Dalva Maria da; PRADO, Edy Silva de Azevedo Carvalho. Ação coletiva com fins econômicos: reflexões teóricas a partir de dois estudos de caso no espaço rural. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 7., 2007, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: SBSP, 2007. 1 CD-ROM.
- SCHMITZ, Heribert; MOTA, Dalva Maria da; SILVA JÚNIOR, Josué Francisco da. Conflitos sociais cercam as catadoras de mangaba. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE (ANPPAS), 4., Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: ANPPAS, 2008.
- SILBERLING, Louise. **Relatório de diagnóstico sociológico e técnico**. Reserva Extrativista do Cajari. Ithaca, NY: Cornell University, 1996.
- SILVA, José Bittencourt da. **Unidades de conservação e organizações de populações tradicionais sul-amapaenses**: problemas, tendências e perspectivas. 2007. 374

f. Tese (Doutorado em Ciências – Desenvolvimento Socioambiental) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2007.

SIMMEL, Georg. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1983. (Coleção Grandes Cientistas Sociais, 34).

Artigo recebido em 11 de maio de 2014.

Aprovado em 01 de julho de 2015.